Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
21 päivänä huhtikuuta 2016 [1]

**Asia C-147/15**

**Provincia di Bari**
**vastaan**
**Edilizia Mastrodonato srl**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia))

Direktiivi 2006/21/EY — Kaivannaisjäte — Direktiivi 1999/31/EY — Kaatopaikat — Käytöstä poistetun louhoksen täyttäminen jätteellä — Jätteen hyödyntäminen

## I **Johdanto**

1. Italian Apulian maakunnasta on tullut unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi toistuvasti ympäristöoikeudellisia kysymyksiä: miten erään kuntahallinnon tiettyjä päätöksiä on arvioitava luontodirektiivin [2] perusteella? [3] Kieltääkö kyseinen direktiivi tuulivoimageneraattoreiden sijoittamisen lintujen suojelualueille? [4] Käytettiinkö alueella laitonta kaatopaikkaa vai ei? [5] Nämä ovat vain muutamia esimerkkejä aluetta koskevista ympäristöoikeudellisista menettelyistä.

2. Ehkä näillä tapauksilla on parannettu toimivaltaisten viranomaisten tietoisuutta ongelmista ja saatu heidät valvomaan kriittisesti suunnitelmaa, joka koskee entisen louhoksen täyttämistä jätteillä. Viranomaiset kiistelevät hankkeen toteuttajan kanssa siitä, sovelletaanko asiaan kaatopaikkadirektiivin [6] tiukkoja säännöksiä vai pelkästään yleistä jätelainsäädäntöä.

3. Kiista perustuu siihen, että kaivannaisjätedirektiivissä [7] viitataan tyhjän louhoksen jätteillä täyttämisen yhteydessä kaatopaikkadirektiiviin. Unionin tuomioistuinta pyydetään selventämään, onko kyse oikeusperustaa tai oikeudellisia seurauksia koskevasta viittauksesta, toisin sanoen, onko kaatopaikkadirektiivin soveltamisen edellytysten täytyttävä tai sovelletaanko louhoksen täyttämiseen direktiivin oikeudellisia seurauksia tutkimatta asiaa tarkemmin. Viittauksen eri kieliversioiden eroilla on merkitystä kysymyksen kannalta.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7).

3 — Tuomio komissio v. Italia (C-179/06, EU:C:2007:578).

4 — Tuomio Azienda Agro-Zootecnica Franchini ja Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

5 — Ratkaisuehdotukseni komissio v. Italia (C-196/13, EU:C:2014:2162, 113–134 kohta).

6 — Kaatopaikoista 26.4.1999 annettu neuvoston direktiivi 1999/31/EY (EYVL L 182, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta jätteenä pidettävän metallisen elohopean varastointia koskevien erityisperusteiden osalta 5.12.2011 annetulla neuvoston direktiivillä 2011/97/EU (EUVL L 328, s. 49).

7 — Kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/21/EY (EUVL L 102, s. 15), sellaisena kuin se on muutettuna eräiden perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisten säädösten mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn osalta 18.6.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 596/2009 (EUVL L 188, s. 14).

4. Lisäksi unionin tuomioistuimen on tarkasteltava erityisesti sitä, onko louhoksen täyttäminen jätteillä jätteen hyödyntämistä vai jätteen loppukäsittelyä ja millä edellytyksin.

## II **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

### A *Kaivannaisjätedirektiivi*

5. Kaivannaisjätedirektiivin 1 artiklassa säädetään sen aiheesta seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan toimenpiteet, menettelyt ja ohjeet kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ympäristöön, erityisesti veteen, ilmaan, maaperään, eläimistöön ja kasvistoon sekä maisemaan, aiheutuvien haitallisten vaikutusten ja niistä ihmisten terveydelle aiheutuvien riskien torjumiseksi tai vähentämiseksi mahdollisuuksien mukaan.”

6. Kaivannaisjätedirektiivin soveltamisala käy ilmi sen 2 artiklasta:

”1. Tämä direktiivi koskee sellaisten jätteiden huoltoa, jotka syntyvät mineraalivarojen etsinnässä, louhinnassa, rikastuksessa ja varastoinnissa sekä louhosten toiminnassa (jäljempänä ’kaivannaisjäte’), 2 ja 3 kohdassa vahvistetuin poikkeuksin.

– –

4. Tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvaan jätteeseen ei sovelleta [kaatopaikka]direktiiviä – –, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muun yhteisön lainsäädännön soveltamista.”

7. Kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklassa säädetään tyhjien louhosten täyttämisestä ja viitataan tässä yhteydessä kaatopaikkadirektiiviin:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sijoittaessaan kaivannaisjätettä kunnostamis- ja rakentamistarkoituksessa takaisin tyhjiin louhoksiin, olivat ne peräisin maan päällä tai alla suoritetusta louhinnasta, toiminnanharjoittaja ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin, jotta: – –

2. Tyhjien louhosten täyttämisessä käytettyihin muihin jätteisiin kuin kaivannaisjätteisiin sovelletaan edelleen [kaatopaikkadirektiiviä].”

8. Kaivannaisjätedirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleessa selvennetään tätä säännöstä seuraavasti:

”Jätteeseen, joka sijoitetaan takaisin tyhjiin louhoksiin joko niiden kunnostamista varten tai mineraalien louhintaprosessiin liittyvässä rakentamistarkoituksessa, kuten koneille tarkoitettujen kulkuteiden, kuljetusluiskien, väliseinien, suojaesteiden tai -vallien rakentamiseksi tyhjiin louhoksiin tai niiden ylläpitämiseksi, on myös sovellettava tiettyjä vaatimuksia pintavesien ja/tai pohjavesien suojelemiseksi, tällaisen jätteen vakauden turvaamiseksi ja soveltuvan seurannan järjestämiseksi sen jälkeen, kun tällainen toiminta on päättynyt. Vastaavasti tällaiseen jätteeseen ei tulisi soveltaa tämän direktiivin yksinomaan ’jätealueita’ koskevia vaatimuksia, paitsi niitä, jotka on mainittu tyhjiä kaivoksia koskevassa erityissäännöksessä.”

### B *Kaatopaikkadirektiivi*

9. Kaatopaikkadirektiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleessa säädetään jätteen käytöstä täytemaana, että

”soveltuvan pysyvän tai tavanomaisen jätteen hyödyntäminen direktiivin 75/442/ETY mukaisesti kunnostuksessa tai entisöinnissä ja täytemaana tai rakennustarkoituksiin ei ole kaatopaikkatoimintaa”.

10. Kaatopaikkadirektiivin 2 artiklassa määritetään etenkin käsitteet ”kaatopaikka” ja ”esikäsittely”:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

e) ’pysyvällä jätteellä’ jätettä, jossa ei tapahdu olennaisia fysikaalisia, kemiallisia tai biologisia muutoksia. Pysyvä jäte ei liukene, pala tai muutoin reagoi fysikaalisesti tai kemiallisesti, hajoa biologisesti tai vaikuta haitallisesti muihin aineisiin, joiden kanssa se joutuu kosketuksiin siten, että se todennäköisesti aiheuttaisi ympäristön pilaantumista tai vaaraa ihmisten terveydelle. Jätteiden kokonaishuuhtoutumisen ja niiden sisältämien haitallisten aineiden kokonaispitoisuuden samoin kuin suotoveden myrkyllisyyden ympäristölle on oltava merkityksetöntä, eikä niistä ennen kaikkea saa aiheutua vaaraa pintaveden ja/tai pohjaveden laadulle;

– –

g) ’kaatopaikalla’ jätteiden käsittelypaikkaa, jossa jätettä sijoitetaan maan päälle tai maahan (eli maan alle), mukaan lukien

   — sisäiset kaatopaikat (eli kaatopaikat, joilla jätteen tuottaja hoitaa oman jätteensä käsittelyn tuotantopaikalla) sekä

   — pysyvät paikat (eli joita käytetään yhtä vuotta pidemmän ajan), joita käytetään jätteen väliaikaiseen varastointiin,

ei kuitenkaan

   — sellaisia laitoksia, joissa jäte puretaan, jotta se voitaisiin valmistella kuljetettavaksi muualla tapahtuvaa hyödyntämistä, esikäsittelyä tai käsittelyä varten, sekä

   — yleensä alle kolme vuotta kestävää jätteen varastointia ennen sen hyödyntämistä tai esikäsittelyä, tai

   — alle vuoden kestävää jätteen varastointia ennen käsittelyä;

h) ’esikäsittelyllä’ lajittelu mukaan lukien, fysikaalisia, kemiallisia, biologisia tai termisiä prosesseja, jotka muuttavat jätteen luonnetta sen määrän tai vaarallisuuden vähentämiseksi, sen käsittelyn helpottamiseksi tai sen hyödyntämisen tehostamiseksi;

– –”

11. Kaatopaikkadirektiivin 3 artiklassa säädetään sen soveltamisalasta seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on sovellettava tätä direktiiviä kaikkiin 2 artiklan g [ala]kohdassa tarkoitettuihin kaatopaikkoihin.

2. Tämän direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu:

— – –

— soveltuvan pysyvän jätteen käyttö kunnostukseen/entisöintiin ja täytemaaksi tai rakennustarkoitukseen kaatopaikoilla;

— – –”

12. Direktiivin 6 artiklan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaatopaikalle sijoitetaan ainoastaan esikäsiteltyä jätettä:

”kaatopaikalle sijoitetaan ainoastaan esikäsiteltyä jätettä; kyseinen säännös ei koske – –”

C *Jätedirektiivi*

13. Unionin jätelainsäädännön perusteet on vahvistettu jätedirektiivissä.[8] Sillä korvattiin 12.12.2010 lähtien (41 artikla) vanhan jätedirektiivin[9] konsolidoitu versio,[10] johon asiaan liittyvä oikeuskäytäntö valtaosin perustuu.

14. Jätedirektiivin 3 artiklassa esitetään eri käsitteiden määritelmät:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

– –

15. ’hyödyntämisellä’ tointa, jonka pääasiallisena tuloksena jätettä voidaan käyttää hyödylliseen tarkoitukseen joko tuotantolaitoksessa tai yleensä taloudessa korvaamalla muita materiaaleja, joita olisi muutoin käytetty erityiseen tarkoitukseen, tai jätteen valmistelemista tällaista tarkoitusta varten. Liitteessä II on esimerkkiluettelo hyödyntämistoimista;

– –

19. ’loppukäsittelyllä’ tointa, joka ei ole hyödyntämistä, vaikka toimen toissijaisena seurauksena olisi aineiden tai energian talteenotto. Liitteessä I on esimerkkiluettelo loppukäsittelytoimista;

– –”

D *Päätös 2011/753/EU*

15. Päätöksellä 2011/753/EU[11] on tarkoitus edistää jätedirektiivin 11 artiklan 2 kohdassa asetettuja tavoitteita, joiden mukaan vuoteen 2020 mennessä jäsenvaltioiden on saavutettava tietyt vähimmäiskiintiöt, jotka koskevat jätteen valmistelua uudelleenkäytettäväksi, kierrätystä ja muuta materiaalien hyödyntämistä, mukaan luettuina maantäyttötoimet, joissa jätettä käytetään korvaamaan materiaaleja. Päätöksen 1 artiklan 6 alakohdassa määritellään tätä tarkoitusta varten maantäytön käsite:

”[Jätedirektiivin] – – 3 artiklassa vahvistettujen määritelmien lisäksi tässä päätöksessä tarkoitetaan:

– –

8 — Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta 19.11.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/98/EY (EUVL L 312, s. 3).

9 — Jätteistä 15.7.1975 annettu neuvoston direktiivi 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/156/ETY (EYVL L 78, s. 32).

10 — Jätteistä 5.4.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/12/EY (EUVL L 114, s. 9).

11 — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY 11 artiklan 2 kohdassa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen todentamisessa sovellettavista säännöistä ja laskentamenetelmistä 18.11.2011 annettu komission päätös (EUVL L 310, s. 11).

6) ’maantäytöllä’ hyödyntämistointa, jossa soveltuvaa jätettä käytetään louhittujen alueiden kunnostamisessa tai maisemointiin liittyvissä maarakennustöissä ja jossa jätettä käytetään korvaamaan materiaaleja, jotka eivät ole jätettä.”

## III **Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö**

16. Edilizia Mastrodonato srl (jäljempänä Edilizia Mastrodonato) haki 16.3.2010 louhoksen ”laajentamista” ja liitti hakemukseen toimenpideohjelman kyseessä olevan louhostoiminnan kattamien alueiden ympäristön kunnostamiseksi.

17. Toimenpideohjelmassa esitettiin, että toiminnan laajentaminen alueille, joilla sitä ei vielä harjoitettu, toteutettaisiin samanaikaisesti jo hyödynnettyjen alueiden ympäristön kunnostuksen kanssa. Kunnostustoimenpiteitä oli tarkoitus toteuttaa 20 vuoden ajan käyttämällä tiettyjä muita jätteitä kuin kaivannaisjätteitä yhteensä 1 200 000 $m^3$. Tällöin oli tarkoitus käyttää 5.2.1998 annetussa ministeriön päätöksessä tarkoitettuja vaarattomia jätteitä. Hakemuksen mukaan ympäristön kunnostuksen ajanjakso kattaisi uusien alueiden louhintaa varten haetun luvan kattaman ajanjakson.

18. Kirjallisen menettelyn päätyttyä Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) ilmoitti unionin tuomioistuimen pyynnöstä, että Edilizia Mastrodonaton teknisen raportin mukaan toiminnassa käytetään erityyppisiä jätteitä. Niihin lukeutuvat muun muassa teräksen valmistuksesta muodostuva kuona, tiili-, rappaus- ja betonijätteet, kemianteollisuudessa syntyvä kipsi sekä monet muut kivi- tai kalkkipohjaiset jätteet.

19. Toimivaltaisen ympäristöviranomaisen 19.1.2011 tekemällä päätöksellä jatkettiin ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä tehdyllä päätöksellä Edilizia Mastrodonatolle vuonna 2007 annettua ympäristöhallinnon puoltavaa lausuntoa.

20. Louhostoiminnasta vastaavat viranomaiset hyväksyivät 21.9.2011 louhoksen laajentamisen sillä nimenomaisella edellytyksellä, että kyseessä olevien ”louhosalueiden ympäristö kunnostetaan ohjelmassa yksilöidyllä tavalla”.

21. Tämän jälkeen Edilizia Mastrodonato pani vireille yksinkertaistetun menettelyn aloittaakseen ympäristön kunnostustoimenpiteet. Barin maakunnan viranomainen määräsi kuitenkin ensimmäisessä oikeusasteessa riitautetulla, 15.11.2012 päivätyllä kirjeellä keskeyttämään menettelyn.

22. Tämän jälkeen asianosaiset ovat kiistelleet siitä, onko täyttämistä pidettävä kaatopaikkadirektiivissä tarkoitettuna kaatopaikkatoimintana ja onko siihen sovellettava vastaavia lupavaatimuksia.

23. Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) on esittänyt unionin tuomioistuimelle tämän menettelyn yhteydessä seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [kaivannaisjätedirektiivin] 10 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että kaatopaikan täyttämiseen on – silloin kun se tapahtuu muulla kuin kaivannaisjätteellä – aina sovellettava [kaatopaikkadirektiivin] jätteitä koskevia säännöksiä siinäkin tapauksessa, ettei kyseessä ole jätteiden loppukäsittely vaan hyödyntäminen?”

24. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Edilizia Mastrodonaton lisäksi Itävallan tasavalta, Italian tasavalta, Puolan tasavalta, Yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan komissio. Suulliseen käsittelyyn 10.3.2016 osallistuivat Barin maakunta, Italia, Puola, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio.

## IV **Oikeudellinen arviointi**

25. Vaikka ennakkoratkaisukysymys koskee kaatopaikan täyttämistä, pääasiaan liittyvistä seikoista käy ilmi, että kyse on tosiasiassa louhoksen täyttämisestä. Consiglio di Stato tiedustelee, sovelletaanko täyttämiseen kaatopaikkadirektiiviä, sillä tässä tapauksessa ei voida soveltaa Edilizia Mastrodonaton vireille panemaa yksinkertaistettua menettelyä.

26. Asian ratkaisemiseksi on vastattava kolmeen alakysymykseen:

— ensinnäkin, sovelletaanko louhoksen täyttämiseen jätteellä kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaan aina kaatopaikkadirektiiviä

— toiseksi, sovelletaanko kaatopaikkadirektiiviä ainoastaan jätteen loppukäsittelyyn vai myös jätteen hyödyntämiseen ja

— kolmanneksi, pidetäänkö louhoksen täyttämistä jätteellä jätelainsäädännössä jätteen loppukäsittelynä vai jätteen hyödyntämisenä.

### A *Kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 2 kohta*

27. Kysymys siitä, sovelletaanko louhoksen täyttämiseen muulla kuin kaivannaisjätteellä kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaan aina kaatopaikkadirektiiviä, vaikuttaa yllättävältä 10 artiklan 2 kohdan saksankielisen version perusteella, mutta kysymys perustuu kyseisen säännöksen italiankieliseen versioon.

28. Saksankielisen version mukaan kaatopaikkadirektiiviä sovelletaan *”tarvittaessa”* (gegebenenfalls) edelleen tyhjien louhosten täyttämisessä käytettyihin muihin jätteisiin kuin kaivannaisjätteisiin. Sanan ”tarvittaessa” käyttö ei tue sitä näkemystä, että kaatopaikkadirektiiviä sovellettaisiin aina. Pikemminkin on niin, että sen soveltamista koskevien edellytysten on täytyttävä. Vastaavasti on muotoiltu myös esimerkiksi kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 2 kohdan englanninkielinen versio, jonka mukaan kaatopaikkadirektiiviä sovelletaan vain ”as appropriate”. [12]

29. Kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 2 kohdan italiankielisessä ja esimerkiksi ranskankielisessä versiossa on sen sijaan luovuttu vastaavista kvalifikaatioista. [13] Tätä voitaisiin tulkita siten, että kaatopaikkadirektiiviä sovelletaan aina tyhjien louhosten täyttämisessä käytettyihin muihin jätteisiin kuin kaivannaisjätteisiin.

30. Koska kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 2 kohdan eri kieliversiot poikkeavat toisistaan, tarve tulkita säännöstä yhtenäisesti edellyttää, että sitä tulkitaan sen lainsäädännön asiayhteyden ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on. [14] Lisäksi on otettava huomioon säännöksen syntyhistoria, jos se ilmentää laatijoidensa todellista tahtoa. [15]

31. Tältä osin on todettava seuraavaksi, että kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 2 kohdan kaikki kieliversiot sisältävät viittauksen, joka puhuu sitä vastaan, että kaatopaikkadirektiiviä sovellettaisiin automaattisesti. Kaikille kieliversioille on nimittäin yhteistä se, että kaatopaikkadirektiiviä sovelletaan ”edelleen”. Tämä viittaa siihen, että direktiiviä on pitänyt soveltaa aiemmin, toisin sanoen sen soveltamisen edellytysten on pitänyt täyttyä aikaisempana ajankohtana.

12 — Myös tanskan-, puolan- ja portugalinkieliset versiot näyttävät olevan tämän mallin mukaisia.

13 — Espanjan-, hollannin-, romanian- ja ruotsinkieliset versiot näyttävät myöskin noudattavan tätä mallia.

14 — Ks. esim. tuomio Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, 17 kohta) ja tuomio Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, 35 kohta).

15 — Tuomio Zurita García ja Choque Cabrera (C-261/08 ja C-348/08, EU:C:2009:648, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32. Kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 1 kohdan vaatimukset, jotka koskevat tyhjien louhosten täyttämistä, sisältyivät jo komission ehdotukseen,[16] mutta se ei sisältänyt 10 artiklan 2 kohdan viittausta kaatopaikkadirektiivin. Se oli parlamentin ehdotus,[17] ja neuvosto sisällytti sen yhteiseen kantaan.[18] Kvalifikaatio ”tarvittaessa” (gegebenenfalls) ei vielä sisältynyt parlamentin esittämään muutosehdotukseen, mutta se sisältyi yhteisen kannan eri kieliversioihin ja sitä kautta direktiivin eri kieliversioiden lopulliseen tekstiin.

33. Kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 2 kohdan syntyhistorian perusteella ei näin ollen voida päätellä, että viittauksella kaatopaikkadirektiiviin laajennettaisiin sen soveltamisalaa. Se olisi ymmärrettävä pikemminkin niin, että sillä selvennetään, että tyhjien louhosten täyttämistä koskevat kaivannaisjätedirektiivin säännökset eivät sulje pois kaatopaikkadirektiivin soveltamista edelleen muihin jätteisiin kuin kaivannaisjätteisiin.

34. Tämä vastaa myös kaivannaisjätedirektiivin sääntelyjärjestelmää ja tavoitteita. Direktiivin 1 ja 2 artiklan mukaan sillä säännellään sellaisten kaivannaisteollisuuden jätteiden huoltoa, jotka on määritelty direktiivissä kaivannaisjätteeksi. Direktiivin 10 artiklan 2 kohta koskee sen sijaan vain muita jätteitä kuin kaivannaisjätteitä. Siksi olisi ristiriitaista, jos kaivannaisjätedirektiivillä laajennettaisiin samalla jossain määrin muun jätelainsäädännön soveltamisalaa.

35. Kaivannaisjätedirektiivin 10 artiklan 2 kohtaa on näin ollen tulkittava siten, että louhoksen täyttämiseen muilla jätteillä kuin kaivannaisjätteillä sovelletaan kaatopaikkadirektiivissä vahvistettuja jätteitä koskevia säännöksiä vain, jos viimeksi mainitun direktiivin soveltamisen edellytykset täyttyvät.

B *Kaatopaikkadirektiivin soveltamisen edellytykset*

36. Consiglio di Staton toinen alakysymys koskee kaatopaikkadirektiivin soveltamisalaa, eli sitä, sovelletaanko direktiiviä vain jätteiden loppukäsittelyyn vai kattaako se myös tietyt hyödyntämistoimet.

37. Jätteiden loppukäsittelyn ja hyödyntämisen välisellä erolla on keskeinen merkitys unionin jätelainsäädännössä. Jätedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa esitetyssä jätehierarkiassa loppukäsittely on viimeisenä, toisin sanoen se on huonoin vaihtoehto, kun taas hyödyntäminen on toiseksi viimeisellä sijalla. Se on näin ollen asetettava lähtökohtaisesti etusijalle loppukäsittelyyn nähden. Mainitun direktiivin 3 artiklan 15 alakohdan mukaan hyödyntämisen tuloksena jätettä voidaan käyttää hyödylliseen tarkoitukseen korvaamalla muita materiaaleja, joita olisi muutoin käytetty erityiseen tarkoitukseen.[19]

38. Kaatopaikkadirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin kaatopaikkoihin. Direktiivin 2 artiklan g alakohdassa esitetyn määritelmän mukaan niillä tarkoitetaan *jätteiden käsittelypaikkaa*, jossa jätettä sijoitetaan maan päälle tai maahan.

39. Kaatopaikkadirektiivissä ei siis säädetä *jätteiden hyödyntämisestä* sijoittamalla jätteet maan päälle tai maahan, ja tämä on myös asianosaisten näkemys.

40. Kaatopaikkadirektiivi sisältää kuitenkin muutamia epäselviä kohtia, jotka herättävät epäilyjä sen suhteen, että sitä sovelletaan yksinomaan jätteiden loppukäsittelyyn; tällaisia ovat esimerkiksi johdanto-osan 15 perustelukappale, 3 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta tai 6 artiklan a alakohta.

16 — KOM(2003) 319 lopullinen.

17 — Ensimmäisessä käsittelyssä 31.3.2004 vahvistettu Euroopan parlamentin kanta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/./EY antamiseksi kaivannaisteollisuuden jätehuollosta.

18 — Neuvoston 12.4.2005 vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 23/2005 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta (EUVL CE 172, s. 1). Ks. neuvoston asiakirja 8933/04, 28.4.2004.

19 — Ks. myös tuomio ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, 69 kohta).

41. Kaatopaikkadirektiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleen saksankielisessä versiossa todetaan, että soveltuvan pysyvän [20] tai tavanomaisen jätteen hyödyntäminen jätedirektiivin mukaisesti kunnostuksessa tai entisöinnissä ja täytemaana tai rakennustarkoituksiin ei ”välttämättä” (notwendigerweise) ole kaatopaikkatoimintaa. Sananmukaisesti ymmärrettynä tällaista hyödyntämistä voidaan pitää tietyissä olosuhteissa – ainakin saksan-, englannin-, hollannin- tai ranskankielisen version perusteella – myös kaatopaikkatoimintana. Kyseisen johdanto-osan perustelukappaleen italiankielisessä versiossa mainitut jätteiden käyttötavat on sen sijaan ehdottomasti suljettu pois kaatopaikkatoiminnan piiristä (”non può costituire un’attività riguardante le discariche”, eli ”ei voi olla kaatopaikkatoimintaa”).

42. Kaatopaikkadirektiivin 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa toistetaan tämä ajatus ja suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle soveltuvan pysyvän jätteen käyttö kunnostukseen/entisöintiin ja täytemaaksi tai rakennustarkoitukseen kaatopaikoilla. Tällainen poikkeus on välttämätön vain silloin, kun jätteiden tällainen käyttö voisi muutoin kuulua kaatopaikkadirektiivin soveltamisalaan.

43. Tässä yhteydessä on mainittava lisäksi kaatopaikkadirektiivin 6 artiklan a alakohta. Sen ensimmäisen virkkeen mukaan kaatopaikalle sijoitetaan ainoastaan esikäsiteltyä jätettä. Mainitun direktiivin 2 artiklan h alakohdassa esitetyn määritelmän mukaan jätteiden esikäsittelyllä tarkoitetaan erilaisia prosesseja, joiden tarkoituksena on muun muassa myös jätteen hyödyntämisen tehostaminen. Myös tämä viittaa jälleen siihen, että kaatopaikkatoiminta voi olla hyödyntämistä.

44. On silti huomattava, ettei kyseisissä säännöksissä säädetä, että jätteiden hyödyntämiseen sovelletaan kaatopaikkadirektiiviä. Tämänsisältöistä säännöstä ei löydy myöskään muualta. Siksi on oletettava, että kyse on vain harhaanjohtavasti muotoilluista säännöksistä, sillä unionin tuomioistuin on vasta kaatopaikkadirektiivin antamisen jälkeen tarkastellut sitä, missä määrin jätteiden sijoittamista kaatopaikalle voitaisiin pitää hyödyntämisenä. [21]

45. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ympäristöä suojellaan riittämättömästi, jos louhoksen täyttämistä jätteillä pidettäisiin jätteiden hyödyntämisenä. Tällöin ei tosin voida soveltaa kaatopaikkadirektiivin tiukkoja ja yksityiskohtaisia säännöksiä, mutta jätteiden hyödyntämiseen sovelletaan lähtökohtaisesti edelleen jätelainsäädännön yleisiä vaatimuksia, etenkin jätedirektiivin 1 ja 13 artiklan velvoitetta suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä. Vaikka toteutettavien toimenpiteiden konkreettista sisältöä ei ole täsmennetty, saavutettava tavoite sitoo jäsenvaltioita ja samalla jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa arvioida tällaisten toimenpiteiden tarpeellisuutta. [22]

46. Tällaisia ovat etenkin toimenpiteet *soveltumattomien* jätteiden sijoittamisen estämiseksi, kuten käytettävien jätteiden tarkastaminen, kaatopaikkadirektiivin 11 artiklan mukaisesti. Kuten Itävalta toteaa, lisäksi voidaan olettaa, että jäsenvaltiot ottavat huomioon kaatopaikkadirektiivin säännökset, kun ne määrittävät suojelevia toimia jätteen sijoittamiseen perustuvan hyödyntämisen yhteydessä.

47. Vasta kun soveltuva jäte on hyödynnetty täysin sijoittamalla tai muulla toimella, jolloin se saa samat ominaisuudet ja tunnusmerkit kuin täyttämiseen käytettävä raaka-aine, se voitaisiin sulkea pois jätelainsäädännön soveltamisalasta. [23]

48. Toiseen alakysymykseen on näin ollen vastattava tiivistetysti, että kaatopaikkadirektiiviä ei sovelleta jätteiden hyödyntämiseen vaan ainoastaan jätteiden loppukäsittelyyn, joka toteutetaan sijoittamalla ne maan päälle tai maahan.

20 — Ks. kaatopaikkadirektiivin 2 artiklan e alakohdassa esitetty määritelmä edellä 10 kohdassa.

21 — Tuomio ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, 58–71 kohta).

22 — Tuomio EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, 45 kohta).

23 — Tuomio Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, 56 ja 57 kohta).

*C Jätteiden loppukäsittelyn ja hyödyntämisen erottaminen täytettäessä louhoksia jätteillä*

49. Sen vahvistamiseksi, sovelletaanko louhosten täyttämiseen jätteillä kaatopaikkadirektiivin erityisiä säännöksiä vai pelkästään jätedirektiivin yleisiä säännöksiä, on lopuksi selvitettävä, katsotaanko tällaisen käytön olevan jätteiden loppukäsittelyä vai jätteiden hyödyntämistä ja millä edellytyksin.

50. Tähän kysymykseen on vastattava tällä hetkellä voimassa olevan jätedirektiivin pohjalta, sillä toistaiseksi louhokseen ei ole sijoitettu jätteitä. Nykyisin sovellettavien säännösten mukaan kaikki kyseeseen tulevat jätteet on käsiteltävä. Tähän ei ole vaikutusta sillä, että louhoksen täyttämistä koskeva lupamenettely käynnistettiin, kun vanha konsolidoitu jätedirektiivi oli yhä voimassa.

51. Jätedirektiivin 3 artiklan 19 alakohdassa loppukäsittely määritellään siten, että sillä tarkoitetaan tointa, joka ei ole hyödyntämistä, vaikka toimen toissijaisena seurauksena olisi aineiden tai energian talteenotto.

52. Jätedirektiivin 3 artiklan 15 alakohdassa hyödyntäminen määritellään sen sijaan siten, että sillä tarkoitetaan tointa, jonka pääasiallisena tuloksena jätettä voidaan käyttää hyödylliseen tarkoitukseen joko tuotantolaitoksessa tai yleensä taloudessa korvaamalla muita materiaaleja, joita olisi muutoin käytetty erityiseen tarkoitukseen, tai jätteen valmistelemista tällaista tarkoitusta varten. Tämä määritelmä vastaa – erityisen selvästi englanninkielisessä versiossa – pitkälti vanhaa jätedirektiiviä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.[24]

53. Hyödyntämisellä on tämän mukaan kaksi edellytystä, joista ensimmäinen on jätteen käyttäminen hyödylliseen tarkoitukseen ja toinen sellaisten materiaalien korvaaminen, joita olisi muutoin käytetty erityiseen tarkoitukseen.

54. Ensimmäinen edellytys on olennainen, sillä hyödyntämiseksi voidaan ylipäätään katsoa vain jätteiden hyödyllinen käyttö. Jätteiden käyttö louhosten täyttämiseen vaikuttaa lähtökohtaisesti hyödylliseltä. Jo loppukäsittelyn määritelmä viittaa siihen, että aineiden tai energian talteenotto ei sulje pois loppukäsittelyä[25] ja että jätteiden hyödyllinen käyttö ei ole yksistään riittävää.

55. Hyödyntämisen kannalta ratkaisevaa on pikemminkin, että jätteillä korvataan materiaalit, joita olisi muutoin käytetty erityiseen tarkoitukseen.[26]

56. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa perustellusti tätä seikkaa. Tämä jäsenvaltio suhtautuu korkeiden kustannusten vuoksi epäilevästi siihen, että louhokset täytetään uudelleen, jos sitä varten ei ole saatavilla jätettä. Sen mukaan tähän ei ole vaikutusta sillä, että täyttäminen voi olla yksi louhokselle myönnettävän luvan ehdoista, koska lupa kuvastaa yleensä toiminnanharjoittajan suunnitelmia, joita voidaan yleensä myös muuttaa, jos käy ilmi, että täyttämisestä aiheutuu kohtuuttomia kustannuksia.

57. Tämä näkemys vaikuttaa ensi näkemältä yllättävältä, sillä unionin tuomioistuin on jo lähtökohtaisesti todennut, että täyttämistä voidaan pitää hyödyntämisenä. Asiassa oli kuitenkin kyse kaivoskäytävien täyttämisestä, sillä ilman täyttämistä ne ovat vaarassa sortua, mikä voisi aiheuttaa vahinkoja maan pinnassa.[27] Käytöstä poistetuissa louhoksissa vastaavat riskit ovat selvästi pienempiä. Siltä osin kuin tällaisia riskejä on, niiden torjuminen ei todennäköisesti edellytä louhoksen täydellistä täyttämistä. Toisin kuin Puola väittää, louhoksen täyttäminen ei myöskään vaikuta ehdottoman välttämättömältä, jotta aluetta voitaisiin käyttää uudelleen muihin tarkoituksiin.

24 — Tuomio ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, 69 kohta).

25 — Ks. tästä myös tuomio komissio v. Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, 43 kohta).

26 — Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotukset ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, 86 ja 87 kohta) ja Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, 37 kohta) sekä tuomio komissio v. Luxemburg (C-458/00, EU:C:2003:94, 44 kohta).

27 — Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, 85 ja 87 kohta) ja tuomio AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, 36–38 kohta).

58. Siksi on yhdyttävä Yhdistyneen kuningaskunnan näkemykseen siitä, että toimivaltaisten kansallisten elinten on tutkittava huolellisesti, korvataanko louhoksen täyttämiseen käytettävillä jätteillä tosiasiassa muita materiaaleja. Tässä yhteydessä yksi tärkeä seikka lienee se, onko louhoksen pitäjän maksettava käytetyistä jätteistä vai saako hän niiden käytöstä maksun. Viimeksi mainittu vaihtoehto tukisi merkittävästi sitä olettamaa, että louhosta ei täytettäisi ilman jätteitä, eli kyse olisi jätteen loppukäsittelystä. [28]

59. Julkisasiamies Jacobs on jo viitannut ratkaisuehdotuksessaan ASA siihen, että muiden materiaalien korvaamista koskeva piirre täyttää etenkin komission korostaman arviointiperusteen, nimittäin jätteen soveltuvuuden kyseiseen tarkoitukseen. [29] Soveltumattomilla jätteillä ei nimittäin voida korvata muita soveltuvia materiaaleja. Soveltumattomien jätteiden käyttämistä tuskin voidaan myöskään pitää hyödyllisenä jätteiden hyödyntämisen ensimmäisessä edellytyksessä tarkoitetulla tavalla.

60. Koska päätöksen 2011/753 1 artiklan 6 alakohdassa esitetty maantäytön määritelmä edellyttää, että jäte on soveltuvaa, se ei rajoita hyödyntämisen käsitettä, vaan sillä pelkästään selvennetään hyödyntämisen käsitteeseen implisiittisesti sisältyvää ominaispiirrettä. Samankaltainen merkitys on kaatopaikkadirektiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleen ja 3 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan viittauksella jätteen soveltuvuuteen.

61. Kuten Barin maakunta ja komissio perustellusti toteavat, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamat tiedot täyttämiseen tarkoitetusta jätteestä herättävät epäilyksiä siitä, ovatko kaikki suunnitellut jätelajit tosiasiassa soveltuvia louhoksen täyttämiseen. Kaatopaikkadirektiivin johdanto-osan 15 perustelukappaleesta käy ilmi, että sitä varten tulevat kyseeseen lähtökohtaisesti vain pysyvä jäte tai soveltuva tavanomainen jäte. On epäselvää, kuuluvatko kaikki suunnitellut jätelajit näihin luokkiin. Kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on selvitettävä tätä kysymystä edelleen.

62. Kolmanteen alakysymykseen on näin ollen vastattava, että louhoksen täyttäminen muulla kuin kaivannaisjätteellä on jätteen hyödyntämistä, jos toimivaltaiset elimet toteavat, että jäte käytetään hyödylliseen tarkoitukseen, koska sillä korvataan tosiasiassa muita materiaaleja, mikä edellyttää etenkin, että jäte soveltuu tällaisten materiaalien korvaamiseen.

## V **Ratkaisuehdotus**

63. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

1) Kaivannaisteollisuuden jätehuollosta annetun direktiivin 2006/21/EY 10 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että louhoksen täyttämiseen muulla kuin kaivannaisjätteellä sovelletaan kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY säännöksiä vain, jos viimeksi mainitun direktiivin soveltamisen edellytykset täyttyvät.

2) Direktiiviä 1999/31 ei sovelleta jätteiden hyödyntämiseen vaan ainoastaan jätteiden loppukäsittelyyn, joka toteutetaan sijoittamalla ne maan päälle tai maahan.

3) Louhoksen täyttäminen muulla kuin kaivannaisjätteellä on jätteen hyödyntämistä, jos toimivaltaiset elimet toteavat, että jäte käytetään hyödylliseen tarkoitukseen, koska sillä korvataan tosiasiassa muita materiaaleja, mikä edellyttää etenkin, että jäte soveltuu tällaisten materiaalien korvaamiseen.

28 — Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus ASA (C-6/00, EU:C:2001:610, 88 kohta).

29 — EU:C:2001:610, 87 kohta.